

El tratamiento del patrimonio cultural inmueble en el planeamiento urbanístico desde la experiencia en Andalucía

The treatment of immovable cultural heritage in urban planning from the experience in Andalusia



Isabel Santana Falcón

Licenciada en Geografía e Historia por la Universidad de Sevilla. Laboratorio del Paisaje del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico.

Resumen

Este artículo condensa y expone parte de la experiencia en gestión del patrimonio arqueológico inmueble acumulada por la autora en el marco de su trabajo en los servicios provinciales y centrales de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía y en el Laboratorio del Paisaje del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico (IAPH).

La propuesta desarrollada puede entenderse como un procedimiento que, además de ofrecer estrategias para la preservación y valorización del patrimonio cultural a través de la ordenación urbanística, puede servir como apoyo para enfocar su gestión en el ámbito municipal, teniendo en cuenta las siguientes cuestiones: La variedad tipológica de los inmuebles de interés patrimonial -que la propia Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía, somete a distintos regímenes de protección-, las distintas situaciones urbanísticas en que suelen encontrarse los suelos que albergan esos bienes y, consecuentemente, la complejidad a la hora de establecer herramientas para su tutela y gestión. La combinación de estos factores hace que sea necesario normalizar el tratamiento que el planeamiento urbanístico debe otorgar a los bienes culturales en el marco de la gestión municipal, con el fin de apostar por una tutela más eficaz de los mismos que sea, al mismo tiempo, compatible con los recursos disponibles.

Palabras clave: Patrimonio Histórico. Planeamiento urbanístico. Protección del patrimonio cultural. Gestión del patrimonio cultural. Andalucía.

Abstract

This paper summarizes the experience on the management of immovable archaeological heritage achieved by the author within the framework of the central and provincial services of the Andalusian Regional Government's Cultural Department and the Laboratory of Landscape of the Andalusian Historical Heritage Institute (IAPH).

The proposal developed might be understood as a procedure that, apart from offering strategies for the protection and valuation of cultural heritage through urban planning, it can be useful as a support to approach its management at municipal level, taking into account the following questions: The typological variety of properties of heritage value –which the 14/2007 Law, of 26th November, of Historical Heritage of Andalusia, submits to different protection rules-, the different urban situations of the grounds that support these properties and, subsequently, the complexity to provide tools for its guardianship and management. Due to the combination of these diverse aspects, it is necessary to normalize the treatment that urban planning must give to cultural properties within the municipal management in order to bet for its more effective guardianship, ensuring the compatibility between Historical Heritage protection and the available resources.

Keywords: Cultural Heritage. Urban planning. Cultural Heritage protection. Cultural Heritage management.



Isabel Santana Falcón

Licenciada en Geografía e Historia, especialidad Historia General, por la Universidad de Sevilla. Desde el año 1990 trabajo para la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, tanto en sus servicios centrales como periféricos, donde me he especializado en la gestión del Patrimonio Arqueológico. Desde el año 2012 formo parte del Laboratorio del Paisaje del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico trabajando, entre otros, en proyectos como la Guía del Paisaje Histórico Urbano de Sevilla y el Registro de Paisajes de Interés Cultural de Andalucía.

Ha sido coordinadora y/o redactora de distintos instrumentos destinados a la preservación del Patrimonio Arqueológico: cartas arqueológicas y patrimoniales, expedientes para la declaración de bienes de interés cultural o catálogos y normas para el tratamiento del patrimonio cultural en el planeamiento urbanístico.

También ha dirigido, coordinado e impartido clases en una decena de cursos sobre gestión del Patrimonio Arqueológico y en varios cursos sobre Patrimonio Cultural, así como en distintas ediciones de cursos de posgrado de las universidades de Granada y Jaén.

Es autora de mas de 30 publicaciones especializadas referidas al Patrimonio Arqueológico, desde la investigación hasta la protección y gestión de yacimientos, sitios y enclaves arqueológicos, así como respecto al tratamiento territorial del Patrimonio Cultural.

Contacto: isabel.s.falcon@juntadeandalucia.es

1.- El patrimonio cultural inmueble en el marco de la ordenación urbanística de Andalucía

Los bienes que constituyen el patrimonio cultural de carácter inmueble, o sea aquéllos que forman parte del suelo o del subsuelo y aquéllos que fueron concebidos para ser ubicados en un determinado lugar y están unidos de forma estable al terreno (Código Civil, Artículo 334), se rigen en nuestro país por distintos instrumentos legales. A día de hoy se encuentra en vigor la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y, junto a ella, las leyes sobre patrimonio cultural que las comunidades autónomas han aprobado en el marco de sus competencias.

En el caso de Andalucía, la Ley 14/2007 del Patrimonio Histórico de Andalucía (en adelante LPHA) se aplica a todos los bienes de la cultura, materiales e inmateriales, que se encuentren en su territorio y revelen interés artístico, histórico, arqueológico, etnológico, documental, bibliográfico, científico o industrial (Artículo 2), siendo el *Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz* (CGPHA) el instrumento que garantiza la salvaguarda, consulta y divulgación de dichos bienes. La inscripción de inmuebles en el Catálogo General puede hacerse atendiendo a dos categorías: Bienes de Interés Cultural -Monumentos, Conjuntos Históricos, Jardines Históricos, Sitios Históricos, Zonas Arqueológicas, Lugares de Interés Etnológico, Lugares de Interés Industrial y Zonas Patrimoniales- o Bienes de Catalogación General, que se diferencian de los primeros por su régimen de protección.

Al margen del Catálogo, la LPHA instituyó el *Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz* para incluir los inmuebles y los espacios vinculados a actividades de interés etnológico contenidos en los catálogos urbanísticos en los que concurren alguno de los valores enumerados en el artículo 2 de la Ley, una vez que hayan sido incluidos en el registro administrativo previsto en la normativa urbanística. Por su parte, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), que tiene como objeto “...la regulación de la actividad urbanística y el régimen de utilización del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo...” (Artículo 1), marca como un fin específico de la actividad urbanística “Conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio en términos sociales, culturales, económicos y ambientales...” y recoge como uno de sus objetivos en el marco de la ordenación del territorio “La protección del patrimonio histórico y del urbanístico, arquitectónico y cultural.” (Artículos 3.1.a y 3.2.f, respectivamente).

Los instrumentos urbanísticos que deben incluir los inmuebles de interés histórico-patrimonial en sus determinaciones son tanto los de carácter general, específicamente los Planes Generales de Ordenación Urbanística, como los de Desarrollo, sobre todo los Planes Especiales. Las determinaciones del plan respecto a la protección, conservación o mejora del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico parten de la información recogida en el Catálogo que debe formar parte del Plan, aunque éste también pueda ser formulado y aprobado de forma independiente si así lo prevé el planeamiento en vigor.

La LPHA señala que los planes de ordenación territorial, urbanística y planes o programas sectoriales que incidan sobre bienes integrantes del Patrimonio Histórico -tanto los de nueva redacción como los que estén siendo revisados o modificados- deben identificar dichos bienes, incluirlos en el Catálogo y establecer una ordenación

compatible con sus valores y su disfrute colectivo; la Consejería competente en materia de Patrimonio Histórico, por su parte, facilitará la información patrimonial de que disponga y podrá aportar directrices para su tratamiento. Cuando haya constancia o indicios de la existencia de contextos arqueológicos, los planes urbanísticos contarán con un análisis arqueológico de los suelos urbanos no consolidados, de los suelos urbanizables y de aquellos destinados a la implantación de sistemas generales. El informe de la Consejería de Cultura al instrumento urbanístico, plan o programa sectorial tiene carácter vinculante por lo que si durante su tramitación el documento sufriera modificaciones que afectaran a bienes del patrimonio histórico tendría que ser nuevamente informado.

Por último, la LPHA también expresa la necesidad de desarrollar planes urbanísticos específicos para la protección del patrimonio histórico y de adecuar el planeamiento ya existente a las necesidades de protección de los bienes inscritos en el *Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz*, al tiempo que establece un contenido básico de protección para los planes que incidan sobre determinados tipos de inmuebles.

Como punto de partida para la inclusión de estos bienes en el planeamiento urbanístico, el marco legal descrito es claro y suficientemente explícito. Por ello, para cumplir los requerimientos legales y, al mismo tiempo, atender al desarrollo del municipio o ámbito objeto de análisis, la planificación urbanística tendrá que articular estrategias que resuelvan cuestiones de carácter general -la redacción de una normativa de protección, por ejemplo- y otras de índole más concreto, como la definición de un entorno de protección para un bien o una zona de interés patrimonial; también habrá de tener en cuenta que la gestión diferirá según las características de los bienes en cuestión (tipología, implantación territorial, extensión, estado de conservación, etc.) y según los agentes que, directa o indirectamente, puedan afectarlos.

Por todo ello, el conocimiento y aprecio del Patrimonio Histórico tiene que ser la base que sustente un modelo de desarrollo territorial respetuoso con el patrimonio cultural, que contribuya a su sostenibilidad y, al mismo tiempo, sea capaz de integrarlo como un elemento generador de riqueza.

2.- Requisitos para un adecuado tratamiento del Patrimonio Cultural Inmueble en los instrumentos de planeamiento

Equipo redactor

Los Planes Generales de Ordenación Urbanística y los Planes Especiales de Protección del Patrimonio Histórico suelen redactarse por equipos interdisciplinares dirigidos la gran mayoría de las veces por personas con titulación superior en arquitectura y constituidos, en el mejor de los casos, por profesionales del Derecho, Arqueología, Biología, Ciencias Económicas, Etnología, Geografía e Historia.

Sin embargo, la conformación de un equipo de estas características no implica que el modo en el que van a participar las distintas disciplinas sea el más eficaz para garantizar la preservación del legado patrimonial, ni que se cumpla uno de los principios generales que debe regir la redacción de instrumentos urbanísticos: la integración del patrimonio

cultural en el modelo de desarrollo propuesto por el Plan, lo cual sólo se obtendrá yendo más allá del relato histórico y de la descripción detallada de los bienes y proponiendo medidas específicas para su preservación y gestión. De no ser así, el resultado será un instrumento urbanístico que contemple dichos bienes muy detalladamente en la Memoria de Información, pero éste se volverá invisible en la Memoria de Ordenación y en las Normas Urbanísticas, documentos que finalmente definen y regulan el modelo de desarrollo territorial.

Por tanto, para redactar instrumentos urbanísticos que traten con rigor los bienes patrimoniales es necesario contar con un equipo redactor de variado perfil técnico y que acredite experiencia en la gestión del patrimonio cultural. Experiencia que les permitirá, por ejemplo, delimitar ámbitos con distintos niveles de protección y definir una normativa específica al respecto, especialmente cuando deban tratar con elementos de tan difícil gestión como grandes yacimientos o áreas arqueológicas complejas, espacios o instalaciones de interés etnológico, construcciones y sistemas defensivos, etc., los cuales muchas veces suelen encontrarse, además, insertos en la trama urbana.

Estudios previos y análisis de la documentación

La información debe obtenerse desde distintas fuentes. En principio, se solicitará a la administración competente en patrimonio cultural la información que posea sobre el territorio en cuestión, al tiempo que se iniciará una recopilación bibliográfica exhaustiva respecto a la ocupación histórica del territorio y a los principales aprovechamientos y usos del suelo, aspecto que contribuirán a una mejor comprensión del marco espacial y funcional en el que se insertan los inmuebles.

La Consejería de Cultura facilitará una relación de los inmuebles de interés patrimonial, independientemente del grado de protección legal de cada uno de ellos. Estos inventarios o catálogos podrán comprender la totalidad del territorio o sólo una parte del mismo y suelen obedecer a distintos criterios: tipológicos (inventario de yacimientos arqueológicos), temáticos (inventario de arquitectura defensiva), de protección legal (inmuebles inscritos en el CGPHA), de investigación (cartas arqueológicas, etnológicas, catálogos patrimoniales...), etc.

Además, si el municipio o ámbito a estudiar cuenta con planeamiento general aprobado en los últimos 15 o 20 años, es probable que éste incluya un Catálogo urbanístico en el que se encuentren, al menos, los principales inmuebles de interés patrimonial junto a una normativa más o menos desarrollada para su protección. En tal caso el documento urbanístico no sólo se convertirá en otra fuente de información sino que, al mismo tiempo, la calificación y clasificación que haya otorgado a los suelos donde radiquen los bienes será uno de los referentes para la definición de áreas de especial protección en razón de la existencia de inmuebles de interés patrimonial.

Evaluación y Diagnóstico del patrimonio cultural

Una vez recopilada y sistematizada la información deben iniciarse los trabajos de campo con el fin de formalizar el Catálogo de inmuebles de interés patrimonial. Dichos trabajos consistirán en:

1. Visita y documentación del sector o sectores urbanos y periurbanos que se estimen de interés histórico-patrimonial, de cada una de las construcciones, edificaciones y espacios libres de esas características, así como de los sitios de interés arqueológico, localizados en el ámbito del Plan.

2. Prospección y delimitación de los yacimientos arqueológicos localizados en los suelos que vayan a verse afectados por actuaciones urbanísticas: suelos urbanos no consolidados, suelos urbanizables y aquellos donde se prevea instalar sistemas generales. En el caso de la redacción de un Plan General es aconsejable, aunque no sea una exigencia de la LPHA, revisar y, en su caso, delimitar los yacimientos o sitios de interés arqueológico ubicados en suelo no urbanizable porque un correcto tratamiento preventivo de los mismos facilitará la futura gestión de los terrenos afectados.

3. Confección de las fichas del Catálogo -una por cada inmueble- que contendrán, al menos, la siguiente información:

3.1. Identificación y localización exacta mediante coordenadas UTM y parcelas catastrales urbanas o rústicas afectadas.

3.2. Descripción general del bien en su estado actual.

3.3. Enumeración y breve descripción de las actuaciones de todo tipo a que haya sido sometido el inmueble.

3.4. Delimitación textual del entorno legal y, en su caso, del entorno que contemple el Plan.

3.5. Delimitación gráfica, tal y como se vaya a reflejar en los planos de información y ordenación, a escala suficiente para apreciar sin lugar a dudas el ámbito protegido.

3.6. Clasificación y, en su caso, calificación del suelo donde radica el inmueble protegido.

3.7. Nivel de protección asignado incluyendo, en su caso, la zonificación y las cautelas correspondientes.

3.8. Al menos dos fotografías actuales, una general y otra de detalle.

La georreferenciación de los bienes y la sistematización en una base de datos de toda la información son las mejores soluciones para construir una herramienta eficaz que permita acceder, manejar y gestionar rápidamente la información que formará parte del Catálogo del Patrimonio Histórico del instrumento urbanístico en cuestión.

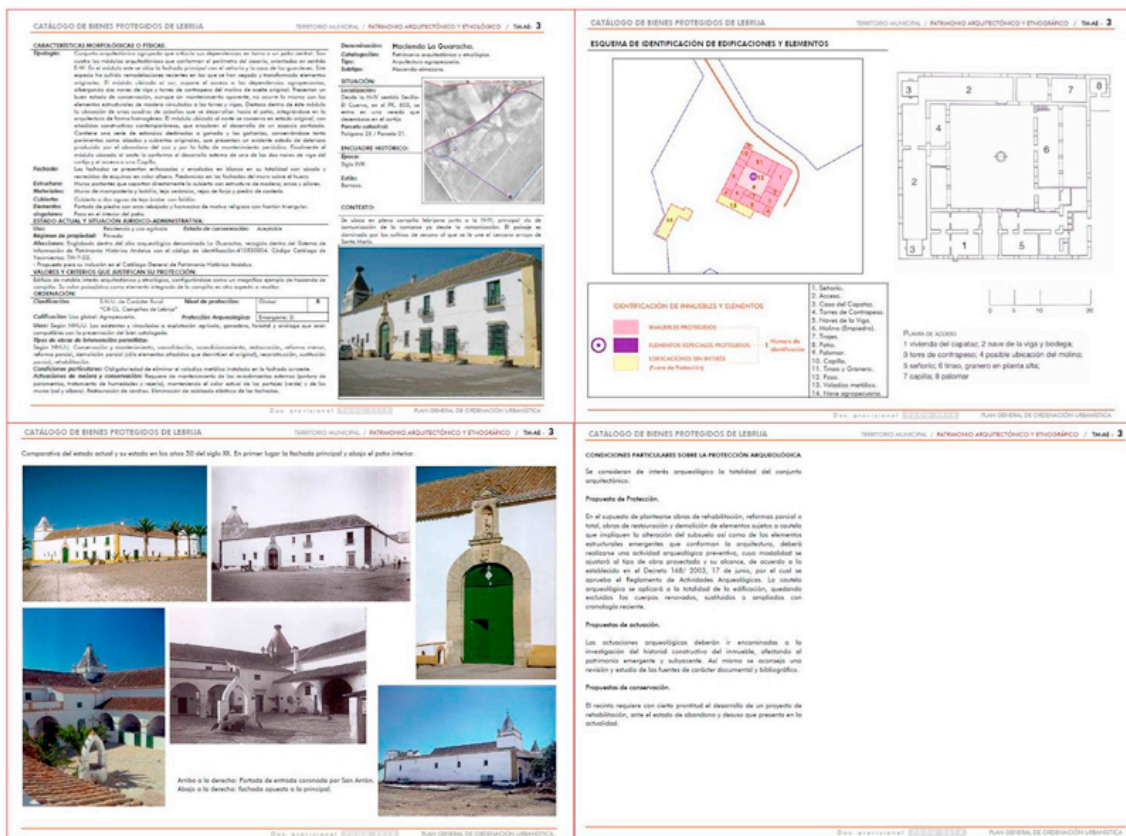


Figura 1. *Plan General de Ordenación Urbanística de Lebrija. Catálogo, Documento III-B. Diciembre 2014. <2016_11_03_texto art.doc> [Consulta 2/11/2016].*

La Figura 1 muestra la ficha del Catálogo del Plan General de Ordenación Urbanística de Lebrija (Sevilla) correspondiente a la “Hacienda La Guaracha”, una hacienda-almazara del siglo XVII en uso y en aceptable estado de conservación. La información que se ofrece –textual, gráfica y planimétrica- va más allá de la mera descripción de las características físicas del inmueble e incluye su situación jurídica, los valores patrimoniales y los criterios que justifican su protección y su ordenación detallada, especificando las actuaciones permitidas y las que se consideran necesarias para su mejora y conservación con sus condiciones particulares, así como las posibilidades de actuación en función de la necesidad de proteger los contextos arqueológicos. Es decir, toda la información necesaria para proyectar y gestionar las actuaciones urbanísticas que se pretendan llevar a cabo en el inmueble.

3.- Principios que deben regir la gestión del patrimonio histórico inmueble en los instrumentos de planeamiento

Una vez elaborada la información documental, y organizado el catálogo, procede señalar las medidas de protección legal que afectan a cada uno de los bienes. Lo más habitual será que en el ámbito de actuación de un Plan General o de un Plan Especial se hallen inmuebles con distintas protecciones, derivadas de la legislación de patrimonio histórico y de la ordenación territorial y urbanística. En tal caso, el tratamiento de los inmuebles de interés patrimonial en la Memoria de Ordenación y en las Normas Urbanísticas deberá tener en cuenta lo siguiente:

1. Si el bien se ha protegido mediante una figura específica de la LPHA, puede darse cualquiera de estas circunstancias:

- 1.1. Que se haya inscrito (o incoado expediente para su inscripción) en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía como Bien de Interés Cultural bajo cualquiera de los tipos previstos por la Ley.
- 1.2. Que se haya inscrito (o incoado expediente para su inscripción) como bien de catalogación general en el CGPHA.
- 1.3. Que se haya incluido en el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz.
- 1.4. Que se haya declarado (o incoado expediente para su declaración) como Zona de Servidumbre Arqueológica.

Que tendrán los efectos siguientes:

1. Los inmuebles inscritos (o incoado el expediente para su inscripción) en el CGPHA como Bienes de Interés Cultural gozan de una protección singular que puede materializarse en instrucciones particulares que afecten tanto al bien como a su entorno, en cuyo caso se convierten en directrices de obligado cumplimiento para la ordenación territorial y urbanística.
2. Las intervenciones sobre bienes inscritos en el CGPHA en cualquiera de las modalidades previstas por la LPHA tendrán como objetivo su conservación, restauración y rehabilitación y, en todo caso, serán autorizadas por la consejería competente en materia de patrimonio histórico. Necesitarán también autorización de dicha consejería las actuaciones de cualquier tipo que afecten al entorno de un BIC.
3. Los inmuebles y los espacios vinculados a actividades de interés etnológico que se hayan incluido en el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz formarán parte necesariamente del catálogo urbanístico.
4. Los espacios declarados (o incoado el expediente para su declaración) como Zona de Servidumbre Arqueológica están sometidos a un régimen de protección preventiva que implica la necesidad de realizar una intervención arqueológica antes de que pueda autorizarse cualquier movimiento de tierras.

2. Si el bien se ha incluido también en otros instrumentos de planificación territorial, a saber:

- 2.1. Planes de Ordenación de ámbito subregional. Sus determinaciones son vinculantes para los planes con incidencia en la ordenación del territorio y para el planeamiento urbanístico y éstas se desarrollan mediante Normas, de aplicación directa en suelos urbanizables y no urbanizables; Directrices, cuyos fines son vinculantes; y Recomendaciones, de carácter indicativo.
- 2.2. Planes de Ordenación de Recursos Naturales, Planes de Regulación de Uso y Gestión y Programas de Uso Público en espacios naturales protegidos. Deben

identificar los elementos del patrimonio histórico y establecer una ordenación compatible con la protección de sus valores.

2.3. Planeamiento urbanístico en vigor, general o de desarrollo. El nuevo catálogo partirá del precedente que se verá, en su caso, acrecentado con la incorporación de los bienes que no se hubieran incluido. Para los bienes ya catalogados se redactarán nuevas fichas partiendo de una completa revisión de la información.

3. Por último, el tratamiento de los inmuebles de interés histórico-patrimonial en el planeamiento urbanístico tendrá un alcance diferente en función de:

3.1. Si se revisa o modifica un Plan General de Ordenación Urbanística en cuyo ámbito se encuentren inmuebles de interés patrimonial:

3.1.1. Para los bienes inscritos en el CGPHA se recogerán las determinaciones de protección que correspondan y se identificarán cada uno de los inmuebles afectados por ellas.

3.1.2. A los bienes localizados o delimitados no inscritos en el CGPHA pero incluidos en el planeamiento vigente se les asignarán medidas generales de protección en función de sus características y de la clasificación urbanística de los suelos donde se hallen.

3.2. Si se redacta un nuevo Plan General de Ordenación Urbanística con contenido específico de protección para el patrimonio cultural. El Plan se dotará de unas normas específicas para la protección, conservación y valorización de los bienes, espacios y ámbitos incluidos en el Catálogo urbanístico, que deberán considerar:

3.2.1. Los inmuebles inscritos en el CGPHA o protegidos bajo cualquiera de los tipos antes señalados junto con las medidas para su protección.

3.2.2. Los bienes localizados o delimitados no inscritos en el CGPHA pero protegidos por otros instrumentos.

3.2.3. Cualesquiera otros inmuebles de interés patrimonial.

En relación al tratamiento de los bienes de interés cultural en algunos instrumentos urbanísticos, he optado por comentar brevemente el caso de la Zona Arqueológica “Marroquíes Bajos”, en Jaén, como ejemplo de un bien cultural cuya gestión se ha desarrollado en paralelo al crecimiento de la ciudad, origen y consecuencia de la ejecución de un programa de intervención sobre tan singularísimo enclave arqueológico, habitado sin solución de continuidad al menos desde el III milenio ANE.



Plan General de Ordenación Urbanística de Jaén. Catálogo de Patrimonio Arqueológico, Ficha A-17. 'Zona Arqueológica BIC "Marroquíes Bajos" <http://varios.aytojaen.es/pgou_2016/>

Figura 2. Plan General de Ordenación Urbanística de Jaén. Catálogo General de bienes protegidos del Término Municipal. Ficha A-17 Noviembre 2013.

La Figura 2 muestra el plano de la Zona Arqueológica BIC "Marroquíes Bajos" que figura en el Catálogo de bienes protegidos del PGOU acompañado de una detallada descripción del asentamiento, la justificación de su protección legal, su delimitación, las instrucciones particulares de protección recogidas en la Orden por la que se declaró BIC, etc. Dentro de la Zona Arqueológica se diferencian hasta 17 sitios arqueológicos, cada uno de ellos con su propia ficha, a los que les asigna un nivel de protección inferior al de la Zona Arqueológica de la que forman parte; y eso, además de ser contradictorio en sí mismo, es imposible desde la norma que sustenta la protección legal. Además, como pone de manifiesto la imagen, la mayor parte del suelo protegido había sido urbanizado en el momento de redactar el Catálogo, y es de suponer que se habían realizado ya las preceptivas intervenciones arqueológicas y, en su caso, las actuaciones necesarias para su conservación.

Desde mi punto de vista en este caso la información que facilita el catálogo es confusa, al incluir los datos que facilita el Sistema de Información del Patrimonio Histórico Andaluz (SIPHA) -así se explica en las fichas del catálogo- y quizás no contrastarla con otras fuentes (bibliográficas, por ejemplo), ni valorar las implicaciones jurídicas de la declaración como BIC, a pesar de que en el Plano de Información nº 1.04 (Figura 3) relativo a la zonificación arqueológica del casco urbano de Jaén a los mismos polígonos grafiados en la Zona Arqueológica se les asigna, como no puede ser de otra manera, idéntico nivel de protección que a aquélla.

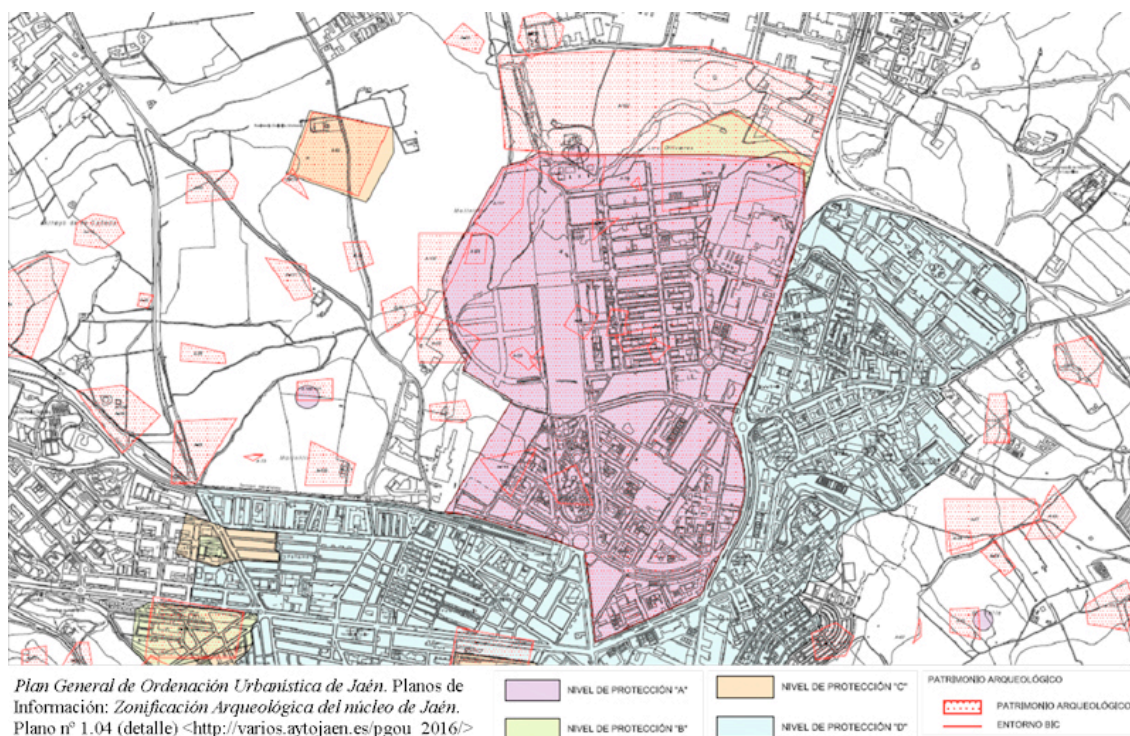


Figura 3. *Plan General de Ordenación Urbanística de Jaén*. Planos de Información: Zonificación arqueológica del núcleo urbano de Jaén (detalle). (BOJA, nº 37, 24 de febrero de 2016, pág. 205).

En cualquier caso, las Normas Urbanísticas del PGOU de Jaén concretan la gestión del suelo aún no construido de Marroquíes Bajos -urbano o urbanizable en cualquiera de sus categorías a excepción de un amplio sector incluido en los sistemas generales como Espacios Libres (Figura 4)- y difieren su desarrollo a las determinaciones de un Plan Especial de Protección que deberá estar aprobado en un plazo máximo de tres años desde la entrada en vigor del Plan General (Artículo 3.64. Otros instrumentos de protección).

3.3. Si se redacta un Plan Especial de Protección del Patrimonio Histórico. El catálogo y las normas de protección se construirán según se ha dicho en el punto anterior, sin perder de vista que la finalidad del instrumento urbanístico será la preservación y valorización del PCI a través de una gestión respetuosa que defina y potencie actuaciones tendentes a conseguir los fines citados.



Figura 4. *Plan General de Ordenación Urbanística de Jaén. Ordenación General: Calificación y gestión del Suelo Urbano y Urbanizable (detalle). Plano 3.C.21.*

4.- La protección del Patrimonio Histórico a través de los instrumentos de planeamiento

Junto a los inmuebles que han sido legalmente protegidos se encuentran un gran número de bienes del Patrimonio Histórico que no gozan de esa condición, pero que merecen un adecuado tratamiento en la ordenación urbanística por su interés patrimonial y por tratarse de elementos relevantes susceptibles de convertirse en sujetos y referentes de un desarrollo territorial sostenible. En este caso, el Plan debe completar su análisis con una evaluación de la relevancia patrimonial de aquellos que considere necesario preservar, tomando en cuenta al menos los siguientes criterios:

1. Características físicas: Tipología; monumentalidad; estado de conservación, etc.
2. Interés patrimonial: Significación histórico-patrimonial; grado de identificación de la población; representatividad/singularidad respecto al conjunto de los de sus mismas características; pertenencia o inclusión en un ámbito patrimonial principal o mayor; etc.
3. Sostenibilidad: Posibilidades materiales de llevar a cabo las actuaciones necesarias para su valorización, para su difusión, para su uso, etc. Es decir, conocer quién ostenta la propiedad de los inmuebles, evaluar la posibilidad real de financiar las intervenciones necesarias, valorar la capacidad de esos bienes para ser insertados en un discurso histórico-patrimonial que supere el ámbito local, etc.

4. Factores de riesgo: Será necesario determinar las tensiones y riesgos a que se ven sometidos cada uno de los bienes en función tanto de sus peculiaridades como de los agentes externos que actúan o podrían actuar sobre ellos, principalmente los relativos al crecimiento urbanístico. En consecuencia, se evaluará y, en su caso, se propondrán modificaciones relativas a:

4. 1. La clasificación y calificación de los suelos donde se ubiquen los inmuebles, así como su régimen urbanístico.

4. 2. El desarrollo urbanístico consolidado, así como el que prevea el Plan General en vigor para cada uno de los ámbitos afectados.

Manejando ambos parámetros podrá obtenerse un diagnóstico individualizado de los inmuebles de interés patrimonial del ámbito territorial en cuestión, lo que permitirá:

a. Fijar los distintos grados de protección que deban aplicarse al conjunto de bienes patrimoniales.

b. Asignar un grado de protección a cada uno de los bienes catalogados.

c. Definir, para los suelos rústicos (urbanizables y no urbanizables) donde se localicen inmuebles de interés patrimonial, un sistema de usos pormenorizados que contemple al menos tres categorías: usos permitidos, usos sometidos a autorización administrativa y usos prohibidos.

5.- Incorporación de la información sobre el patrimonio cultural al planeamiento urbanístico

La información relativa al Patrimonio Histórico debe formar parte de los siguientes documentos de entre todos los que conforman el Plan: Memoria de Información, Memoria de Ordenación, Normas Urbanísticas, Catálogo –comentado con detalle más arriba-, planimetría, y documento de Evaluación de Impacto Ambiental.

Conforma la *Memoria de Información* la síntesis de los estudios previos que han de realizarse para adquirir un conocimiento general del ámbito que va a ser planificado. Dichos estudios identificarán las particularidades y problemática global de cada uno de los aspectos analizados y permitirán formular un diagnóstico ajustado de la realidad territorial.

Una correcta valoración patrimonial del ámbito a ordenar debe venir precedida de un riguroso conocimiento de los procesos históricos que han transformado el territorio edificando, demoliendo y reconstruyendo inmuebles que connotan tanto las áreas urbanas como el resto del espacio. De ello depende en buena medida que el análisis se ajuste a la realidad territorial y que el diagnóstico evalúe con mayor precisión la situación de partida.

Memoria de Ordenación. Es el documento que recoge y materializa las soluciones urbanísticas estableciendo un programa racional y ordenado de actuaciones y obras;

éstas tendrán una incidencia directa sobre el territorio por lo que deben plantearse como fin último el desarrollo sostenible del ámbito ordenado. Entonces, es fundamental que los bienes culturales estén presentes en las determinaciones de ordenación, y no sólo de una manera estática y casi como un mal menor que no se puede obviar sino aportando propuestas y soluciones para su mejor gestión. Es aquí donde los inmuebles de interés patrimonial deben incorporarse al desarrollo territorial con aportaciones que, desde la protección, avancen hacia soluciones de valorización que destaquen su potencial como referentes patrimoniales e hitos representativos del devenir histórico de una comunidad.

Con ese fin deben proponerse acciones que incidan en la gestión territorial abarcando todos los aspectos de la ordenación, desde la clasificación y calificación de los suelos donde radiquen los bienes hasta el planteamiento de actuaciones puntuales para su conservación, restauración y valorización, pasando por la definición de áreas o ámbitos de actuación preferente desde el punto de vista de su preservación. La Memoria de Ordenación, las Normas Urbanísticas, el Catálogo y los Planos de Ordenación recogerán las áreas que se hayan considerado de interés patrimonial, junto a las acciones que se propongan para cada uno de ellas.

En tal caso, la definición de ámbitos de interés patrimonial deberá tener en cuenta distintas cuestiones:

1. En cuanto a su delimitación, independientemente de la clasificación del suelo donde radiquen los inmuebles:

1.1. Bienes individualizados, con o sin entorno de protección. Se prestará especial atención a la Disposición Adicional Cuarta de la LPHA para reflejar correctamente los entornos que deben señalarse a determinados bienes.

1.2. Áreas que comprendan una pluralidad de bienes. Las inscritas en el CGPHA como bienes de interés cultural bajo las tipologías de Zona Patrimonial, Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica y, en su caso, sus entornos.

En el supuesto de que el ámbito se defina desde el instrumento urbanístico, se distinguirá inequívocamente el área que delimite cada uno de los bienes de la que, en su caso, se designe como entorno (de alguno, de cada uno de ellos o del conjunto) en cualquiera de sus acepciones: paisajístico, de protección... .

1.3. Patrimonio arqueológico soterrado: Se delimitará con precisión el ámbito por donde se extiende el yacimiento, especialmente en suelos urbanos y urbanizables, realizando, en su caso, una sectorización del mismo en razón de su presumible grado de conservación, potencia estratigráfica, accesibilidad, posibilidades de valorización, etc.

2. En cuanto a su gestión:

2.1. Definición de actuaciones específicas para la protección y conservación de los bienes que vayan a verse afectados por la ejecución del Plan, incluyendo

medidas para evitar la contaminación visual o perceptiva de aquellos inscritos en el CGPHA.

2.2. Señalamiento de medidas específicas para el fomento y promoción del patrimonio cultural en el territorio, entre las que se podrían destacar:

2.3 Definición de Área/s de Gestión Integrada para la valorización y promoción del patrimonio cultural y natural.

2.4. Posibilidad de cesión de inmuebles de interés cultural y titularidad autonómica para su restauración y mantenimiento a cambio de su uso y explotación.

Normas Urbanísticas. La ordenación se regula mediante una normativa específica que establece el régimen de los distintos tipos de suelo y regula las actuaciones que se derivan del modelo de ordenación. La normativa urbanística deberá incluir, en todo caso, un capítulo específico para la protección y gestión de los inmuebles de interés patrimonial que deberá desarrollar al menos las siguientes cuestiones:

3.1. Constitución del Catálogo del ámbito sujeto a ordenación y definición de los tipos de bienes que contempla;

3.2. Grados de protección de los inmuebles y sus condiciones;

3.3. Régimen de usos para los suelos e inmuebles afectados;

3.4. Tipos de intervenciones, generales y particulares, que podrán soportar los bienes;

3.5. Actuaciones que será necesario realizar previo a la obtención de la licencia de obras y, en su caso, a la ejecución del proyecto;

3.6. Criterios a aplicar para la conservación e integración de bienes y elementos.

Planos y documentación gráfica. Los planos de ordenación, en lo que se refiere a los inmuebles protegidos, deben reflejar al menos los siguientes aspectos:

1. Planos generales del ámbito de ordenación ubicando cada uno de los bienes catalogados. Sobre el plano de clasificación del suelo, donde se incluirán otras áreas de protección de carácter natural, medioambiental, para la defensa, etc.

2. Planos del suelo urbano con la delimitación de cada uno de los bienes y, en su caso, sus entornos, indicando la calificación y usos propuestos para los distintos sectores.

3. Planos del suelo urbanizable con la delimitación de cada uno de los bienes y, en su caso, sus entornos, indicando la calificación y usos propuestos en los distintos sectores.

4. Planos del suelo no urbanizable con la delimitación de cada uno de los bienes y, en su caso, sus entornos, indicando otras protecciones sectoriales así como los usos admitidos para los distintos ámbitos.

5. Planos de delimitación del yacimiento arqueológico soterrado en suelo urbano y, en su caso, en suelo urbanizable, indicando la calificación y usos propuestos así como los distintos grados de protección arqueológica.

Por último, el documento de Evaluación de Impacto Ambiental, que se tramita ante la consejería competente en la materia, quien es también órgano sustantivo para su resolución, debe igualmente recoger los elementos del patrimonio histórico incluidos en el ámbito sujeto a ordenación.

6.- Conclusiones

Como se ha explicado a lo largo del texto, a día de hoy existen en Andalucía procedimientos más que suficientes para que a través del planeamiento urbanístico se garantice no solo una protección eficaz del patrimonio cultural inmueble, sino también la adopción de medidas adecuadas para su conservación y valorización.

La consecución de dichos objetivos sólo podrá ser una realidad empleando pautas de trabajo específicas para el tratamiento de los bienes de estas características. Para ello será necesario contar con equipos profesionales cuya experiencia en el campo de la gestión del patrimonio cultural les permita, a partir de un análisis particularizado del conjunto de bienes patrimoniales incluidos en el ámbito de ordenación, definir y normalizar las distintas actuaciones que deben planificarse desde el planeamiento urbanístico.

La aplicación desde el ámbito municipal de las medidas de gestión establecidas según esos criterios, implementadas con las actuaciones de otras administraciones territoriales –consejerías con competencias en medio ambiente, ordenación del territorio, cultura, desarrollo rural y turismo, principalmente- y de organismos o entidades que actúan a otras escalas –diputaciones provinciales, grupos de desarrollo rural, etc.-, permitirán integrar el patrimonio cultural en el modelo de desarrollo territorial y minimizar impactos negativos derivados de una visión sesgada y parcial de la potencialidad de dichos bienes, convirtiéndose así la gestión del patrimonio cultural inmueble en pieza fundamental para garantizar el desarrollo territorial sostenible.

7.- BIBLIOGRAFÍA

BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. “Las innovaciones de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía en la ordenación urbanística de los conjuntos históricos”. Revista Andaluza de Administración Pública (Sevilla) 68 (2007), pp. 73-111.

BECERRA GARCÍA, Juan Manuel (2010). “El Patrimonio Histórico y el Planeamiento Urbanístico en Andalucía”. En: El nuevo marco legal del patrimonio histórico andaluz. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, pp. 31-54.

BERMÚDEZ SÁNCHEZ, Javier. “Intervenciones arqueológicas en actuaciones urbanísticas: supuestos difíciles”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* (Madrid) 247 (2008), pp. 67-86.

LLULL PEÑALBA, Josué. “Evolución del concepto y de la significación social del patrimonio cultural”. *Arte, Individuo y Sociedad*, 17 (2005), pp. 175-204.

RODRÍGUEZ DE GUZMÁN SÁNCHEZ, Sandra (2005). “El planeamiento como modo de protección del Patrimonio Arqueológico: el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en *Actas de las Primeras Jornadas de Patrimonio Arqueológico en la Comunidad de Madrid*, pp. 15-38.

SANTANA FALCÓN, Isabel. “Acerca de la protección de espacios y conjuntos patrimoniales de carácter arqueológico en cascos históricos de Andalucía”, *Arqueología y Territorio Medieval* (Jaén), vol. 11.1 (2004), pp. 159-177.

SANTANA FALCÓN, Isabel (2007). “La Protección del Patrimonio Arqueológico en la provincia de Sevilla: Ordenación del territorio, cautelas de carácter medioambiental e inventarios de yacimientos arqueológicos”. En Ferrer Albelda, E. (coord.): *Arqueología en Marchena. El poblamiento antiguo y medieval en el valle medio del río Corbones*. Sevilla: Universidad de Sevilla y Ayuntamiento de Marchena, pp. 15-44.

SERRANO RODRÍGUEZ, Antonio (2002). “El Patrimonio Natural y Cultural en una ordenación del territorio para una mayor sostenibilidad del desarrollo”. En *Actas del I Congreso de Ingeniería Civil, Territorio y Medio Ambiente*. Madrid: pp. 227-262.

UNESCO (2003). *La gestión, clave para la preservación y sostenibilidad del patrimonio cultural. Algunas orientaciones básicas*. Ed. UNESCO, Representación en Perú Siklos S. R. Ltda.

DECLARACIÓN de XI'an sobre la conservación del entorno de las estructuras, sitios y áreas patrimoniales. 15ª Asamblea General del ICOMOS, Xi'an (China), 21 de octubre de 2005.

ORDEN de 22 de octubre de 2003 por la que se resuelve inscribir, con carácter específico, en el Catálogo General del patrimonio Histórico Andaluz, como Zona Arqueológica, el yacimiento denominado Marroquies Bajos, en Jaén. BOJA nº 227, de 25 de noviembre de 2003.

ORDEN de 3 de febrero de 2016, por la que se dispone la publicación de la normativa urbanística de la revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Jaén. BOJA nº 37, de 24 de febrero de 2016.

RESOLUCIÓN de 20 de octubre de 2015 de la Delegación Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en Sevilla, por la que se ordena el registro y publicación del Plan General de Ordenación Urbanística de Lebrija. Boja nº 212, de 30 de octubre de 2015.